Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de la Société nationale du cheval de course

Cette publication
est rédigée par le

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

QUÉBEC
750, boulevard Charest Est, 3e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

MONTRÉAL
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

INTERNET
Courriel : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.gouv.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 4e trimestre 2006

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN-13 : 978-2-550-48703-6
ISBN-10 : 2-550-48703-6

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, décembre 2006

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Vous trouverez ci-joint le rapport concernant la vérification particulière menée auprès de la Société nationale du cheval de course. Ce texte, qui fait partie de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, n'a pu être publié dans le tome II de ce rapport; par conséquent, il sera intégré dans le premier tome de mon prochain rapport annuel.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance, CA

TABLE DES MATIÈRES

	Paragr.
FAITS SAILLANTS	1.
VUE D'ENSEMBLE	24.
MANDAT, OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	44.
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Statut de la Société	50.
Sommes versées par le gouvernement	52.
Retour de la taxe sur le pari mutuel	54.
Aide à la relance	57.
Commission de base sur les appareils de loterie vidéo	64.
Bourses et investissements dans les infrastructures	67.
Gestion des affaires de la Société et de ses filiales	71.
Politiques de gestion	77.
Rémunération et avantages concernant les dirigeants	81.
Rémunération des administrateurs	105.
Processus de privatisation des hippodromes	115.
Conformité du processus	121.
Saine gestion du processus	126.
Aide gouvernementale	151.
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires de la Société et du comité indépendant apparaissent à la fin de ce rapport.

Vérification menée par

Jean Villeneuve
Directeur de vérification

Guy Desrosiers
Moïsette Fortin
Marthe Gonthier

Sigles utilisés dans ce rapport

AHQ	Attractions Hippiques Québec
ALV	Appareil de loterie vidéo
CA	Conseil d'administration
MFQ	Ministère des Finances du Québec
SONACC	Société nationale du cheval de course

FAITS SAILLANTS

1. La loi constitutive de la Société nationale du cheval de course (SONACC) a été mise en vigueur le 1er septembre 1999. Cette loi précise que l'entité a pour mission de favoriser la promotion et le développement de l'industrie des courses de chevaux au Québec.

2. Au fil des ans, le gouvernement a alloué des sommes importantes afin de relancer cette industrie. De 1999 à 2005, la SONACC et ses filiales ont obtenu près de 260 millions de dollars à cet effet, soit 183,8 millions d'aide financière et 75,9 millions renvoyant aux commissions de base touchées par suite de l'exploitation des appareils de loterie vidéo (ALV).

3. En 2005, le gouvernement a décidé, avec l'accord de la SONACC, de confier au secteur privé la gestion des hippodromes.

4. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 521-2006 du 14 juin 2006, nous avons procédé à une vérification particulière des affaires de la SONACC et du processus devant conduire à la privatisation de la gestion des hippodromes. Nos principales constatations et conclusions sont les suivantes.

Sommes versées par le gouvernement

5. Entre 1999 et 2005, le gouvernement a versé à la SONACC, au moyen de décrets, 90,3 millions de dollars qui ont principalement servi à augmenter les bourses, à financer des évènements spéciaux et à soutenir le Circuit Québec. Ces sommes ont été obtenues et utilisées conformément aux conditions spécifiées dans les décrets, à l'exception d'un montant de 1,5 million de dollars que l'on a engagé notamment pour régler des honoraires facturés par des consultants, et ce, avec l'accord du ministère des Finances du Québec (MFQ).

Bourses et investissements dans les infrastructures

6. Au cours de la période examinée, la Société a affecté prioritairement ses fonds aux bourses. Ainsi, 181,1 millions de dollars ont été consacrés au paiement de celles-ci, alors que les investissements dans les infrastructures ont totalisé 32,2 millions. Nous n'avons décelé aucune irrégularité à ce chapitre.

Gestion des affaires de la Société et de ses filiales

7. Les systèmes comptables de la SONACC et la classification des documents rendent difficile l'obtention d'information de gestion. Il est ardu de recenser, au prix d'un effort raisonnable, l'ensemble des éléments qui composent plusieurs postes de dépenses. Par exemple, nous avons peu de données permettant d'établir qui a bénéficié des « gratuités repas » offertes dans les restaurants d'un hippodrome depuis 1999, même si le montant concerné est de 1,1 million de dollars. Nos travaux font cependant ressortir que des employés et des dirigeants ont profité de cet avantage.

8. La Société s'est dotée de règles de gestion sur divers aspects, qui s'avéraient toutefois incomplètes. En effet, elle ne disposait d'aucune politique, procédure ou directive concernant les salaires, les bonis et les augmentations accordés aux dirigeants de même que le remboursement des frais de repas, de déplacement et de représentation engagés par les dirigeants et les administrateurs. Cette situation rendait le contrôle beaucoup plus difficile et a ouvert la porte à des pratiques inappropriées.

Rémunération et avantages concernant les dirigeants

9. Nous avons relevé quelques façons de faire discutables, voire inacceptables :

- Certains dirigeants ont bénéficié de hausses de rémunération variant entre 20 et 30 p. cent de leur salaire annuel tout en assumant les mêmes fonctions ;
- À plusieurs reprises, des bonis de 10 000 à 30 000 dollars ont été versés à des dirigeants sans qu'un rapport d'évaluation vienne attester leur performance ;
- Des dirigeants ont eu droit à une allocation pour l'utilisation d'une automobile. Pour cinq d'entre eux, cette allocation était généreuse : de 17 000 à 22 000 dollars annuellement, pour les années concernées ;
- Un dirigeant, dont le salaire annuel avoisinait les 100 000 dollars, a reçu 82 500 dollars en guise d'indemnité de départ. La Société l'a aussitôt recruté comme consultant et, dans les 24 mois qui ont suivi, cette personne a touché des honoraires totalisant plus de 350 000 dollars pour effectuer des travaux reliés à ses anciennes fonctions, dont 7 500 dollars renvoyaient à des « honoraires de disponibilité » ;
- La SONACC a décidé d'attribuer une indemnité de départ à un dirigeant faisant l'objet d'un prêt de service. Comme cette personne faisait toujours partie de l'effectif du gouvernement, elle ne pouvait recevoir une telle indemnité. Lorsqu'elle a pris sa retraite du gouvernement, son indemnité lui a été payée par l'intermédiaire d'un contrat de consultation d'un an, dont la valeur se chiffrait à plus de 60 000 dollars, à raison de 5 260 dollars par mois pour un maximum de 20 heures de travail ;
- Les contrôles relatifs au suivi des vacances accumulées des dirigeants étaient insuffisants. À preuve, une somme de plus de 25 000 dollars a été indûment versée à un dirigeant en raison d'une erreur concernant les jours de vacances accumulés à lui payer ;
- De 1999 à 2005, des frais totalisant 738 600 dollars ont été remboursés à 14 dirigeants : 47 p. cent de ces dépenses étaient injustifiées ou insuffisamment motivées ;
- Des demandes de remboursement, s'élevant à près de 395 000 dollars, n'ont jamais été approuvées par un supérieur, même si pour deux dirigeants, le paiement était souvent effectué sur présentation d'un relevé de carte de crédit, sans plus d'explications ;

- Un cas a particulièrement attiré notre attention. Pour une période de 28 mois, un dirigeant s'est fait verser 153 000 dollars à titre d'avances ou de remboursements de frais de déplacement et de représentation. Nous avons jugé que des débours de 93 000 dollars étaient injustifiés ou insuffisamment motivés, dont la location d'un avion au coût de 12 000 dollars. De plus, nous n'avons aucune preuve que le solde des avances, qui se chiffrait à 22 000 dollars lors de son départ de la Société, avait été remboursé.

10. Nous avons également relevé des situations où la SONACC a contrevenu à la réglementation en matière d'impôt :

- La Société a versé 37 000 dollars à un dirigeant, à titre de boni et d'indemnité de départ, sans faire les retenues à la source requises ni inscrire ce montant sur les formulaires fiscaux ;
- Un dirigeant a reçu, pendant 28 mois, une somme de 20 000 dollars ayant trait au déplacement entre son domicile et le bureau sans qu'aucun avantage imposable ne soit consigné ;
- Un autre a fait supporter par la Société, pendant près de trois ans, des dépenses (essence et entretien) relatives à son véhicule. Ce montant, soit 22 000 dollars, n'a pas été pris en compte au moment de déterminer l'avantage imposable y afférent.

Rémunération des administrateurs

11. La SONACC pouvait légalement rémunérer les membres de son conseil d'administration (CA), même si le gouvernement n'était pas favorable à l'idée que soit accordée une rémunération aux administrateurs publics à temps partiel.

12. Entre 1999 et 2006, la Société a versé 781 000 dollars à ses administrateurs, soit 444 000 dollars à titre de rémunération et 337 000 dollars en remboursement de frais. Certains administrateurs ont par ailleurs renoncé à leur rémunération ou au remboursement de leurs frais.

13. L'analyse des demandes soumises par les administrateurs ainsi que des motifs pouvant donner lieu à l'attribution d'une rémunération ou au remboursement de frais a fait ressortir certaines pratiques discutables :

- Un administrateur a obtenu 42 750 dollars en guise de jetons de présence pour des activités de représentation, telles que des tournois de golf, des repas d'affaires et des événements organisés par la SONACC ;
- Un montant de 20 000 dollars a été versé, à titre de jetons de présence ou de remboursements de frais de déplacement, à quelques administrateurs pour des réunions ou des événements particuliers. Or, nous n'avons retracé aucun document attestant la tenue de ces activités ;
- Des remboursements totalisant 36 000 dollars ont été accordés à des administrateurs pour des repas pris alors qu'ils étaient seuls, avec d'autres membres du CA ou avec des dirigeants de la Société, et ce, même si aucune justification n'était consignée dans les demandes visées.

14. Autant pour les dirigeants que pour les administrateurs, il y a eu un manque de rigueur concernant les sommes qui leur ont été versées.

Processus de privatisation des hippodromes

15. En juin 2005, le gouvernement a annoncé la mise en place d'un comité indépendant, responsable de procéder à un appel public de propositions en vue de privatiser la gestion des hippodromes et du réseau Hippo Club. Le mandat de ce comité consistait notamment à mettre en œuvre un processus public et transparent d'appel de propositions de même qu'à évaluer les projets soumis.

Conformité du processus

16. Le contenu des documents d'appel de propositions a satisfait aux paramètres définis par le gouvernement. Le processus s'est déroulé suivant ce qui avait été prévu, toutes les étapes requises ainsi que leur date butoir ayant été respectées, de même que les instructions et les directives publiées dans l'appel de propositions.

Saine gestion du processus

17. Des actions du comité indépendant ont favorisé la transparence du processus. Mentionnons, entre autres, les critères d'évaluation adoptés avant l'analyse des propositions et des procédures élaborées afin de s'assurer que chaque acquéreur potentiel recevrait la même information.

18. Toutefois, nous avons relevé des lacunes quant aux principes de saine gestion. En effet, à certaines étapes du processus, nous avons constaté des manquements allant à l'encontre des principes de transparence et d'indépendance.

19. D'abord, le comité a choisi de ne pas diffuser aux proposants les critères d'évaluation qu'il avait retenus ni la pondération accordée à chacun des critères, même si une telle approche est vue comme une bonne pratique.

20. Ensuite, aucun document officiel n'a été produit pour justifier le pointage accordé par les membres du comité à chacune des propositions et appuyer leurs conclusions; seule la note finale par critère, consignée dans les procès-verbaux, fait foi de l'évaluation des quatre dossiers. Faute de documentation, il nous a été impossible d'apprécier la qualité de l'évaluation des propositions, ce qui ne répond pas au principe de transparence.

21. Par ailleurs, une personne faisant partie du comité indépendant a déclaré aux autres membres être une « connaissance personnelle » de l'un des proposants; elle a aussi déclaré à son employeur avoir avec celui-ci un lien d'amitié. Dans ces circonstances, le fait pour ce membre de continuer à participer aux travaux du comité allait à l'encontre du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics ainsi que du code d'éthique de la société qu'il représentait. À notre avis, cette situation aurait dû être évitée afin de préserver l'indépendance du comité.

Aide gouvernementale

22. L'appel de propositions spécifiait qu'un montant équivalent à 22 p. cent des revenus générés par 1 900 ALV serait versé annuellement au promoteur à qui serait confiée la gestion des hippodromes. Cette somme s'apparente aux fonds que le gouvernement accordait antérieurement à la SONACC pour l'exploitation de ses 430 ALV, sauf que Loto-Québec exploitera les salons de jeux où seront installés la quasi-totalité des appareils et supportera les investissements initiaux de même que les frais d'exploitation y afférents; auparavant, la SONACC devait couvrir elle-même les frais d'exploitation. Le tableau suivant détaille et cumule l'aide financière accordée par l'État avant et après la privatisation des activités de la SONACC.

AIDE GOUVERNEMENTALE ACCORDÉE AVANT ET APRÈS LA TRANSACTION (en millions de dollars)

	Avant (430 ALV)				Après (1 900 ALV)				
Aide financière	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**1re année**	**2e année**	**3e année**	**4e année**	**5e année**
Retour de la taxe sur le pari mutuel	39,5*	13,3	13,2	13,1	13,2	13,2	4,0	4,0	4,0
Revenus générés par les ALV (22 p. cent)	11,4**	11,7**	11,3**	11,5**	36,1***	36,1***	36,1***	36,1***	36,1***
Total	**50,9**	**25,0**	**24,5**	**24,6**	**49,3**	**49,3**	**40,1**	**40,1**	**40,1**

* Cette somme inclut 25,2 millions de dollars versés par le gouvernement à titre d'aide à la relance.

** Il s'agit du montant brut de la commission versée par Loto-Québec, qui ne prend pas en compte les frais que la SONACC devait supporter concernant l'exploitation de ses appareils.

*** Nous avons estimé l'aide gouvernementale pour 1 900 ALV en nous fondant sur la moyenne provinciale des revenus générés par ces appareils en 2004-2005, soit 1 660 dollars par semaine chacun. Ce montant est calculé selon l'hypothèse qu'AHQ percevrait les revenus visés dès le début de l'année.

23. L'aide financière consentie au promoteur par le gouvernement est conditionnelle au respect des engagements en matière de bourses et d'investissements.

VUE D'ENSEMBLE

24. La *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* a été mise en vigueur le 1er septembre 1999. Le nom de la Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux (SPICC) inc. a alors changé pour celui de « Société nationale du cheval de course ». En vertu de cette loi, la SONACC a pour mission de favoriser la promotion et le développement de l'industrie des courses de chevaux au Québec.

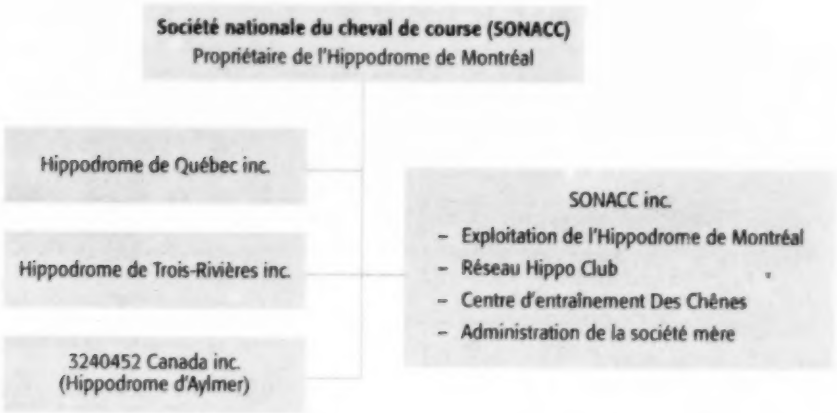
25. En septembre 1999, le ministre des Finances du Québec, désigné comme responsable de l'application de cette loi, nommait six administrateurs en complément des trois déjà en place. Les administrateurs, nommés jusqu'au 31 août 2001, devaient, entre autres, établir les formalités d'adhésion à la SONACC en vue de créer un comité des membres, conformément à la loi. Ce comité devait élire les administrateurs de la Société et donner au CA ou au ministre tout avis que ces

derniers solliciteraient. Le processus d'adhésion n'a jamais été mis en œuvre et cinq administrateurs sont demeurés en poste jusqu'en juin 2006. Ils ont alors été remplacés par cinq nouveaux administrateurs nommés par le ministre des Finances.

26. La SONACC contrôle quatre filiales à part entière. Les CA de ces entités, qui gèrent les hippodromes de Montréal, de Québec, de Trois-Rivières et d'Aylmer, sont composés d'administrateurs issus de la société mère. La figure 1 présente l'organigramme de la Société.

FIGURE 1

ORGANIGRAMME



27. La SONACC est propriétaire des infrastructures des hippodromes de Montréal et d'Aylmer, alors qu'elle est locataire de celles des hippodromes de Québec et de Trois-Rivières.

28. Tout au long de l'année, des programmes de courses sont présentés sur les pistes des quatre hippodromes. La programmation initiale pour 2006 prévoyait 144 programmes à Montréal, 64 à Québec, 52 à Trois-Rivières et 51 à Aylmer. Il s'agit principalement de programmes dits réguliers, mais les hippodromes présentent également des événements spéciaux, tels que la Coupe des Éleveurs, la Coupe de l'Avenir, le Circuit Québec, la Série Québec Plus ainsi que la course du « 5 Milles ». La SONACC apporte également son soutien au Circuit régional des courses de chevaux du Québec, qui avait planifié, pour la saison 2006, 19 programmes dont les courses se dérouleraient sur diverses pistes à travers le Québec.

29. Par ailleurs, la Société gère le réseau Hippo Club qui, en octobre 2006, comptait 17 établissements. À l'exception de celui situé au Casino de Montréal, ils sont exploités par des franchisés. Ce réseau permet aux gens de parier à distance sur des courses tenues dans les hippodromes du Québec ou ailleurs dans le monde. En vertu des ententes conclues avec les franchisés, la SONACC supporte certains frais relatifs à l'exploitation de leur établissement et leur verse des redevances sur les sommes qui y sont pariées.

30. Enfin, la SONACC possède le Centre d'entraînement Des Chênes. Comme son nom l'indique, il est un lieu affecté à l'entraînement de chevaux de course attelée. Il constitue aussi un centre de formation spécialisé pour les techniciens et professionnels appelés à travailler dans ce domaine d'activité.

Aspects financiers

31. Sur le plan financier, les revenus autonomes consolidés de la SONACC proviennent d'abord du pari mutuel sur les courses de chevaux. Ce pari est composé des sommes misées dans les hippodromes et dans les établissements du réseau Hippo Club ainsi que des montants misés par téléphone ou Internet. Au Québec, les revenus de paris interpistes[1] représentent environ 80 p. cent des rentrées d'argent en matière de pari mutuel. Des revenus sont également encaissés au titre des commissions relatives à l'exploitation de 430 ALV, répartis dans les quatre hippodromes. D'autres activités, comme la restauration et la vente de programmes, procurent elles aussi des revenus. Dans les états financiers de la Société, les principaux postes consacrés aux dépenses renvoient aux frais d'exploitation et aux bourses. Le tableau 1 précise la nature ainsi que l'ampleur des revenus et des dépenses comptabilisés par la SONACC depuis 1999.

1. Ce type de paris est composé des sommes misées à distance sur les courses présentées dans les hippodromes du Québec ou ailleurs dans le monde. Il exclut toutefois les sommes pariées sur les courses présentées à l'Hippodrome de Montréal à partir des Hippo Clubs.

TABLEAU 1

REVENUS ET DÉPENSES CONSOLIDÉS DE LA SOCIÉTÉ AU 31 DÉCEMBRE (en millions de dollars)

	1999* (9 mois)	2000	2001	2002**	2003**	2004**	2005**	Total
Produits								
Pari mutuel (produit net)	25,5 34 %	25,9 33 %	27,5 31 %	28,9 32 %	26,8 43 %	26,3 43 %	26,2 44 %	**187,1**
Autres revenus	9,0 12 %	9,8 12 %	10,1 11 %	11,7 13 %	10,2 17 %	10,2 16 %	9,3 15 %	**70,3**
Commission de base sur les ALV	9,6 13 %	10,6 14 %	9,8 11 %	11,4 12 %	11,7 19 %	11,3 19 %	11,5 19 %	**75,9**
Aide financière gouvernementale	31,1 41 %	32,1 41 %	41,5 47 %	39,5 43 %	13,3 21 %	13,2 22 %	13,1 22 %	**183,8**
Total	**75,2**	**78,4**	**88,9**	**91,5**	**62,0**	**61,0**	**60,1**	**517,1**
Charges								
Frais d'exploitation	41,2 68 %	45,9 60 %	46,1 53 %	52,2 57 %	44,4 70 %	45,1 74 %	45,0 74 %	**319,9**
Bourses versées	19,2 32 %	31,0 40 %	40,7 47 %	39,2 43 %	19,4 30 %	15,9 26 %	15,7 26 %	**181,1*** **
Total	**60,4**	**76,9**	**86,8**	**91,4**	**63,8**	**61,0**	**60,7**	**501,0**
Excédent (déficit) des produits sur les charges	**14,8**	**1,5**	**2,1**	**0,1**	**(1,8)**	**–**	**(0,6)**	**16,1**

* La durée de l'exercice découle de l'arrimage des états financiers de la SONACC à ceux de l'entité qu'elle a remplacée.

** Les données présentées pour ces exercices incluent celles de l'Hippodrome d'Aylmer, puisque celui-ci a été acquis par la SONACC en 2002.

*** La Société a versé des bourses supplémentaires totalisant environ 10 millions de dollars, qui provenaient notamment des sommes demandées lors de l'inscription des chevaux à différents programmes de courses.

Source : SONACC.

32. Au fil des ans, le gouvernement a alloué des sommes substantielles dans le but de relancer l'industrie des courses de chevaux. De 1999 à 2005, la SONACC et ses filiales ont obtenu près de 260 millions de dollars à cet effet, soit 183,8 millions d'aide financière et 75,9 millions renvoyant aux commissions de base touchées par suite de l'exploitation d'ALV.

33. Toutefois, le soutien financier apporté à la SONACC a diminué de façon significative depuis janvier 2003, lorsque le gouvernement a cessé d'effectuer des versements en guise d'aide à la relance. Cette situation a amené les dirigeants à procéder à des coupes budgétaires importantes afin d'assurer la poursuite des activités de la Société.

Relance de l'industrie

34. Un plan de relance de l'industrie des courses de chevaux, annoncé par le gouvernement en 1997, a été adopté en mars 1998. Ce plan, qui autorisait initialement l'attribution d'une enveloppe de 40 millions de dollars, a été bonifié à plusieurs reprises par le gouvernement, et ce, jusqu'en 2002.

35. De son côté, la SONACC rendait public, en janvier 2001, le Plan d'affaires de l'avenir de l'industrie des courses de chevaux au Québec. Il s'agissait en fait de son plan stratégique pour 2001-2005, élaboré en vue de réaliser sa mission. Il s'inscrivait dans le contexte où l'industrie, qui se croyait menacée, demandait une intervention de l'État définitive et orientée vers le long terme. Le plan prévoyait diverses actions regroupées autour de trois pôles d'intervention :

- Transformation des hippodromes en lieux de divertissement complets – jeux, paris, spectacles et restauration –, principalement par des investissements de 160 millions de dollars à l'Hippodrome de Montréal ;
- Utilisation de nouvelles technologies pour revitaliser le produit des courses de chevaux et joindre ainsi une nouvelle clientèle ;
- Implication de la SONACC dans la croissance de l'industrie, notamment à l'égard de l'élevage des races de chevaux destinés à la course.

36. La stratégie arrêtée par la Société était de générer graduellement, sur un horizon de cinq ans, les retombées nécessaires sur le plan pécuniaire pour garantir l'avenir de l'industrie québécoise des courses de chevaux ; en d'autres termes, elle souhaitait créer un fonds de bourses suffisant pour que les sommes ainsi distribuées permettent à l'industrie de se développer. L'objectif était d'offrir des bourses totalisant 54,9 millions de dollars en 2005.

37. Ce même plan d'affaires supposait une aide gouvernementale importante, puisqu'il prévoyait l'ajout de 1 250 ALV aux 430 déjà en place ainsi que l'apport d'une somme de 40 millions de dollars en investissements, somme fournie par Loto-Québec.

38. Par ailleurs, depuis 1993, plusieurs rapports ont traité de la situation de l'industrie des courses de chevaux au Québec. On y constatait le déclin de cette industrie, illustré notamment par la décroissance constante du pari mutuel ; celui-ci est passé de 311 millions de dollars en 1991 à 184 millions en 2001 (167 millions en 2005). De plus, quelques auteurs formulaient des critiques à l'égard de la gestion exercée par la SONACC et de son plan d'affaires. Parmi les points soulevés, notons la désuétude du produit, le peu d'argent investi dans les infrastructures, le fait que la gouvernance de la SONACC reflétait surtout les préoccupations des éleveurs et des propriétaires de même que le modèle d'entreprises des hippodromes, qui rendait leur survie attribuable à l'aide de l'État.

39. Ajoutons que, dans certains de ces documents, des scénarios étaient proposés afin de relancer cette industrie. La fermeture d'hippodromes et l'augmentation du nombre d'ALV étaient parmi les solutions envisagées.

Privatisation de la gestion des hippodromes

40. Voulant se concentrer sur ses missions essentielles, le gouvernement a décidé, avec l'accord de la SONACC, de confier au secteur privé la gestion des hippodromes.

41. Ainsi, le 3 juin 2005, le gouvernement annonçait la formation d'un comité indépendant qui serait chargé de mener à bien cette privatisation. Son rôle consisterait notamment à préparer l'appel de propositions et à diffuser l'avis public afin de sélectionner un promoteur intéressé à prendre la relève. Au terme de négociations, ce dernier se verrait confier la gestion des hippodromes et du réseau Hippo Club.

42. Cet appel de propositions comportait des particularités. Entre autres, le promoteur devait s'engager à maintenir les quatre hippodromes en activité pendant une période donnée; il devait également relocaliser celui de Montréal, puisque les bâtiments et les terrains de cet hippodrome étaient exclus de la proposition. Il était enfin prévu que Loto-Québec verserait au promoteur une somme équivalente à 22 p. cent des revenus générés par 1 900[2] ALV, et ce, pendant 15 ans.

43. Au terme du processus de sélection, une entente de principe a été conclue le 28 novembre 2005 avec Attractions Hippiques Québec (AHQ) inc.; elle a été entérinée par le Conseil des ministres quelques semaines plus tard, soit le 14 décembre. La convention de vente officialisant le transfert des hippodromes a été signée le 17 août suivant. Finalement, le 3 novembre 2006, des décrets découlant de cette convention ont été ratifiés par le Conseil des ministres.

MANDAT, OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

44. Le 14 juin 2006, le gouvernement du Québec confiait au Vérificateur général, par décret, le mandat de procéder à une vérification particulière portant sur les affaires de la SONACC et de ses filiales depuis le 1er septembre 1999. En vertu de ce décret, nous avons examiné les affaires de la SONACC et de ses filiales pour nous assurer qu'elles avaient fait l'objet d'une saine gestion. Nous avons notamment cherché à établir si les sommes qui leur ont été versées par le gouvernement depuis le 1er septembre 1999 avaient été utilisées de manière adéquate. Nous avons également analysé la répartition des sommes se rapportant aux bourses accordées de même qu'aux investissements en matière d'infrastructures et, pour les montants dont l'attribution était fixée par un décret, nous avons évalué si les fonds ainsi obtenus ont été employés conformément aux conditions prévues.

2. De fait, 1 835 appareils, exploités par Loto-Québec, seraient installés dans des salons de jeux associés aux hippodromes; 65 appareils seraient aussi situés à l'Hippodrome d'Aylmer.

45. Par ailleurs, le Vérificateur général a informé le MFQ qu'en complément des travaux décrits précédemment, il examinerait l'ensemble du processus devant conduire à la privatisation de la gestion des hippodromes. Pour ce faire, nous avons vérifié dans quelle mesure les différentes étapes du processus (appel de propositions, sélection du promoteur et négociations) ont été réalisées conformément aux exigences formulées par le gouvernement et aux autres règles applicables; nous avons enfin évalué si le processus avait été mis en œuvre selon les principes de saine gestion.

46. Le lecteur trouvera en annexe les objectifs de vérification et les critères d'évaluation ayant trait à cette mission.

47. Nous avons mené nos travaux auprès de la SONACC et de ses filiales, du MFQ, du comité indépendant chargé de mettre au point et d'appliquer le processus visant à privatiser la gestion des hippodromes, du comité spécial de négociation ainsi que de Loto-Québec.

48. Le présent rapport n'a pas pour objet de fournir un état de situation concernant l'industrie des courses de chevaux au Québec, ni de valider les constats énoncés dans les rapports ayant trait aux activités de la SONACC depuis septembre 1999. Nous n'avions pas non plus l'intention de porter un jugement sur les objectifs poursuivis par la Société.

49. Nos travaux ont porté sur les activités exercées par la SONACC entre 1999 et 2006; quant au processus de privatisation, les années en cause sont 2005 et 2006. Toutefois, certains commentaires peuvent se référer à des situations antérieures à ces périodes.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Statut de la Société

50. Depuis l'entrée en vigueur de sa loi constitutive, le 1er septembre 1999, la SONACC est un organisme du gouvernement puisqu'elle répond aux deux critères suivants: ses administrateurs sont nommés par celui-ci et plus de 50 p. cent de ses dépenses sont couvertes par des fonds publics.

51. Cependant, un autre scénario était possible. En effet, la SONACC a effectué plusieurs démarches, sans succès, pour donner suite à l'une des dispositions de sa loi constitutive demandant l'instauration du Comité des membres. Cette instance de gouvernance aurait pu notamment chapeauter des élections pour nommer les administrateurs de la Société. Si tel avait été le cas, la SONACC aurait changé de statut, n'étant plus contrôlée par un ministre. Elle serait alors devenue une entité privée, malgré l'importance des fonds publics servant à financer ses activités.

Sommes versées par le gouvernement

52. Depuis 1999, le gouvernement a alloué des sommes substantielles afin de soutenir les activités de la SONACC et de ses filiales et de favoriser la relance de l'industrie des courses de chevaux. Rappelons qu'entre 1999 et 2005, c'est près de 260 millions de dollars qui ont été versés par l'État à ces entités (aide financière et commission de base relative aux ALV). Le tableau 2 ventile ces montants par exercice.

TABLEAU 2

FINANCEMENT GOUVERNEMENTAL (en millions de dollars)

	Exercice terminé le 31 décembre							Total
	1999 (9 mois)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Aide financière								
Retour de la taxe sur le pari mutuel	11,6	13,8	14,2	14,3	13,3	13,2	13,1	**93,5**
Aide à la relance de l'industrie du cheval de course	19,5	18,3	27,3	25,2	–	–	–	**90,3**
Sous-total	**31,1**	**32,1**	**41,5**	**39,5**	**13,3**	**13,2**	**13,1**	**183,8**
Revenus provenant de l'exploitation des ALV								
Commission de base	9,6	10,6	9,8	11,4	11,7	11,3	11,5	**75,9**
Total	**40,7**	**42,7**	**51,3**	**50,9**	**25,0**	**24,5**	**24,6**	**259,7**

Source : SONACC.

53. Afin d'évaluer la pertinence des décisions qui ont été prises par la SONACC quant à l'utilisation des sommes obtenues du gouvernement, nous avons analysé distinctement chacune des sources de financement concernées, puisque les conditions relatives à l'affectation de ces revenus variaient selon leur nature.

Retour de la taxe sur le pari mutuel

54. La SONACC percevait des taxes sur les paris mutuels, qu'elle remettait aux gouvernements. Un montant équivalent à la taxe provinciale lui était par la suite retourné sous forme de soutien financier.

55. Durant les années visées par nos travaux, la société mère recevait 75 p. cent de cette somme, ce qui correspondait à la quasi-totalité de ses revenus, alors que les hippodromes se partageaient les 25 p. cent restants. Il est à noter que l'affectation des sommes encaissées à ce titre n'était assortie d'aucune condition.

56. En ce qui a trait à la société mère, elle a redistribué la majeure partie des fonds ainsi obtenus en accordant un soutien financier aux hippodromes et à l'industrie en général. Elle a aussi puisé à même ces revenus pour majorer les bourses liées aux programmes de courses, donner des primes aux éleveurs ou encore offrir des bourses lors d'évènements spéciaux.

Aide à la relance

57. Les versements effectués en tant qu'aide à la relance étaient de deux types. Ainsi, selon les circonstances, le gouvernement accordait soit un montant représentant le double de la commission relative aux ALV, soit un montant forfaitaire. Ces sommes ont toutes été allouées en vertu de décrets qui précisaient les fins auxquelles il fallait les employer ainsi que les conditions particulières à respecter (tableau 3).

58. Pour obtenir cette aide financière, la SONACC devait faire une demande en ce sens au MFQ en attestant le respect des conditions énoncées dans les décrets. Les fonds autorisés n'ont pas été complètement versés à la Société, notamment parce que des projets n'ont pas été réalisés, comme la relocalisation de l'Hippodrome de Québec, ou que les montants ont été réaffectés à d'autres fins, à la suite d'un nouveau décret.

TABLEAU 3

AIDE GOUVERNEMENTALE AUTORISÉE EN VERTU DE DÉCRETS

Décret	Date	Montant (en dollars)	Description
373-98	25 mars 1998	40000000	Piste de Montréal, majoration des bourses, projet spécial du Centre d'entraînement Des Chênes, évènements spéciaux
563-99	19 mai 1999	18000000	Relocalisation de l'Hippodrome de Québec (12 millions de dollars) et aide financière aux hippodromes de Québec et de Trois-Rivières
744-2000	15 juin 2000	600000	Majoration des bourses de 300000 dollars par année, pendant deux ans, à l'Hippodrome d'Aylmer
845-2000	28 juin 2000	13900000	Majoration des bourses pour 2000-2001
359-2001	30 mars 2001	18400000	Majoration des bourses pour 2001-2002
96-2002	6 février 2002	4300000	Majoration des bourses (3,3 millions de dollars) et aide financière à l'Hippodrome de Québec (1 million de dollars)
371-2002	27 mars 2002	12375000	Majoration des bourses d'avril à septembre 2002 (11,875 millions de dollars) et aide financière à l'Hippodrome de Québec (500000 dollars)
1275-2002	30 octobre 2002	7019000	Majoration des bourses

Source : MFQ.

59. Au bout du compte, le gouvernement a versé 90,3 millions de dollars à la SONACC en guise d'aide à la relance. Les sommes reçues ont principalement servi à augmenter les bourses (60,9 millions), à investir dans les infrastructures de l'Hippodrome de Montréal (15,5 millions), à financer des évènements spéciaux et à soutenir le Circuit Québec (8,1 millions) ainsi qu'à soutenir financièrement l'Hippodrome de Québec (4,1 millions).

60. Nos travaux montrent que, en règle générale, ces sommes ont été obtenues et utilisées conformément aux conditions spécifiées dans les décrets, à l'exception d'un montant de 1,5 million de dollars ayant servi à couvrir notamment des honoraires facturés par des consultants. Même si le décret numéro 1275-2002 prévoyait que l'aide autorisée devait servir à majorer les bourses, le MFQ a néanmoins versé cette somme.

61. Par ailleurs, le décret numéro 373-98 autorisait des crédits budgétaires pouvant atteindre 25 millions de dollars pour couvrir les débours relatifs au redéploiement de l'Hippodrome de Montréal. La SONACC a donc engagé à ce propos des dépenses de 19,6 millions. À ce jour, elle a obtenu du MFQ des remboursements totalisant 13,5 millions, de sorte qu'il lui reste 6,1 millions à recevoir.

62. La dette de la SONACC concernant ce dossier se monte pourtant à près de 10 millions de dollars et elle est cautionnée par le gouvernement. Cette somme est supérieure à celle que celui-ci lui doit encore. La différence s'explique, en bonne partie, par le fait que le SONACC a affecté des fonds versés par le gouvernement, soit 2,7 millions, à des fins autres que le remboursement de son emprunt. Les dirigeants n'ont pas été en mesure de nous fournir de justification quant à l'utilisation de cette somme, qui a probablement servi à supporter des frais d'exploitation.

63. Enfin, jusqu'en janvier 2003, le MFQ a versé à la SONACC des sommes totalisant près de 2 millions de dollars pour couvrir les frais d'intérêts liés à la dette. Après cette date, aucun versement n'a été effectué à cet égard. La Société compte ainsi recevoir 1,6 million de dollars additionnel.

Commission de base sur les appareils de loterie vidéo

64. La SONACC gérait 430 ALV répartis dans les quatre hippodromes : 200 à Montréal, 100 à Québec, 65 à Trois-Rivières et 65 à Aylmer. Comme tout autre exploitant, elle obtenait de Loto-Québec une commission de base correspondant à 22 p. cent[3] des revenus générés par ses appareils ; en contrepartie, elle devait supporter les frais d'exploitation y afférents. La Société n'est toutefois pas en mesure de déterminer toutes les sommes qu'elle-même et ses filiales ont engagées à cet effet.

3. Cette commission a été de 30 p. cent jusqu'au 1er mai 2001, puis de 26 p. cent jusqu'au 16 novembre 2003.

65. Nous considérons que le fait pour la SONACC de pouvoir exploiter une telle quantité d'ALV constituait un privilège accordé par le législateur, puisque la réglementation[4] limite à cinq le nombre d'appareils autorisés par licence d'exploitant de site. La *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement*[5] renferme d'ailleurs un article pour que les titulaires d'une licence d'exploitant de site qui sont aussi titulaires d'une licence de pistes de courses de chevaux puissent détenir plus d'appareils. Le nombre permis est fixé par décret.

66. Nos travaux indiquent que les commissions touchées par la Société ont servi à couvrir les débours découlant de ses activités et de celles de ses filiales, notamment les frais d'exploitation ayant trait aux ALV. Ces commissions n'étaient assorties d'aucune condition particulière concernant leur utilisation.

Bourses et investissements dans les infrastructures

67. Il revient à la SONACC de décider de l'affectation des fonds dont elle dispose, sauf ceux auxquels s'appliquent des décrets gouvernementaux fixant des conditions précises à cet égard. Pour ce qui est de la période visée par nos travaux, elle les a affectés prioritairement aux bourses.

68. De fait, la Société a versé 181,1 millions de dollars en bourses entre 1999 et 2005. De cette somme, comme nous l'avons mentionné précédemment, 60,9 millions ont servi à leur majoration, conformément aux décrets.

69. Quant aux investissements dans les infrastructures, la SONACC y a consacré en tout 32,2 millions de dollars durant la période visée par nos travaux. Près de 30 millions se rapportaient à l'Hippodrome de Montréal, dont 19,6 millions ont été dépensés conformément au décret numéro 373-98. Ces investissements concernaient principalement l'agrandissement de la piste de courses ainsi que l'acquisition d'un écran géant. Pour les autres hippodromes, les investissements ont été plus modestes. Ainsi, de 1999 à 2005, 1,9 million de dollars a été affecté aux installations de Québec, 0,6 million à celles de Trois-Rivières et, de 2002 à 2005, 0,3 million à celles d'Aylmer. Le tableau 4 présente la répartition de ces sommes.

TABLEAU 4

BOURSES ET INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES (en millions de dollars)

	Exercice terminé le 31 décembre							Total
	1999 (9 mois)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Bourses versées	19,2	31,0	40,7	39,2	19,4	15,9	15,7	**181,1**
Immobilisations	21,1*	3,8	3,4	1,8	0,7	0,8	0,6	**32,2**

* Ce montant inclut l'ensemble des sommes investies durant l'exercice. Les données fournies par la Société ne permettent pas de départager les dépenses effectuées avant ou après le 1er septembre, date de sa création.

Source : SONACC.

4. Il s'agit de l'article 29 des Règles sur les appareils de loterie vidéo (R.Q. c. L-6, r.2.01) : « Au plus cinq appareils de loterie vidéo peuvent être autorisés dans un établissement où est exploitée une licence d'exploitant de site. »

5. Il s'agit de l'article 20.1.1 de la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement* (L.R.Q., c. L-6).

70. En plus des montants figurant dans le tableau 4, la SONACC a déboursé 4,5 millions de dollars pour acquérir, en 2002, la totalité des actions de l'Hippodrome d'Aylmer.

Gestion des affaires de la Société et de ses filiales

71. Afin d'examiner les affaires de la SONACC et de ses filiales pour nous assurer qu'elles avaient fait l'objet d'une saine gestion, nous avons analysé leurs principaux documents financiers et fait la revue des dossiers des vérificateurs externes pour les exercices 1999 à 2004.

72. De façon générale, les activités de la Société se déroulent dans un environnement dont les caractéristiques assurent la validation des principaux revenus – pari mutuel et ALV – par des sources externes. Les bourses sont, quant à elles, annoncées publiquement avant les courses. Nous n'avons d'ailleurs aucune lacune à signaler sur ces aspects.

73. Il convient de souligner que la diminution marquée de l'aide gouvernementale, au début de 2003, a amené l'entité à effectuer des changements dans la gestion de ses activités. Quelques-uns des dirigeants ont quitté l'organisation à cette époque. Parmi ces changements, nous avons retenu les suivants : baisse de la rémunération des administrateurs ainsi que des frais de représentation et de déplacement ; réduction notable de la valeur des bourses ; suppression de postes ; diminution des frais de publicité et de promotion de même que des dépenses relatives aux évènements majeurs. Ainsi, de 2002 à 2003, le montant total des bourses versées est passé de 39 à 19 millions de dollars ; en ce qui concerne les frais d'exploitation, les frais d'administration et les frais financiers, ils ont chuté de près de 8 millions.

74. Les systèmes comptables de la Société et la classification des documents rendent difficile l'obtention d'information de gestion. Il est donc ardu de recenser, au prix d'un effort raisonnable, l'ensemble des éléments qui composent plusieurs postes de dépenses. Par exemple, nous avons peu de données permettant d'établir qui a bénéficié des « gratuités repas » offertes dans les restaurants d'un hippodrome depuis 1999, même si l'on a inscrit plus de 1,1 million de dollars à ce titre. Nos travaux font cependant ressortir que des employés et des dirigeants ont profité de cet avantage. Pour la période couverte par notre vérification, près de 15 millions de dollars ont également été portés aux livres en tant que dépenses sous la rubrique « autres ».

75. Les difficultés que nous avons cernées touchent plus particulièrement la rémunération ainsi que les dépenses remboursées aux dirigeants et aux administrateurs.

76. Par ailleurs, tout au long des exercices visés par nos travaux, la reddition de comptes de la SONACC a été problématique. À plusieurs reprises, nous lui avons formulé des commentaires quant au délai de transmission de ses états financiers pour leur dépôt à l'Assemblée nationale. De surcroît, la SONACC a cessé de produire son rapport annuel de gestion à compter de 2003. Elle a toutefois continué de fournir au ministre des Finances des états financiers. Les derniers qu'il a reçus dataient du 31 décembre 2004.

Politiques de gestion

77. Pour que sa gestion soit adéquate, une organisation doit se doter de politiques permettant d'encadrer ses activités, et ce, sur tous les plans. Ces politiques déterminent la marche à suivre et fixent des balises, notamment en matière de rémunération ainsi que de frais de déplacement et de représentation.

78. La SONACC s'est effectivement dotée de règles de gestion portant sur divers aspects, comme la rémunération des administrateurs, l'indemnité de départ accordée aux dirigeants ainsi que les sommes prévues pour l'utilisation d'une voiture de fonction.

79. Toutefois, les politiques, procédures et directives en vigueur s'avéraient incomplètes : elles ne recouvraient pas tous les sujets pertinents, comme les salaires, les bonis et les augmentations accordés aux dirigeants de même que le remboursement des frais de repas, de déplacement et de représentation engagés par les dirigeants et les administrateurs. Cette situation a rendu le contrôle beaucoup plus difficile et a ouvert la porte à des pratiques inappropriées.

80. Nous avons d'ailleurs relevé quelques façons de faire discutables, voire inacceptables. La rémunération de certains dirigeants ou administrateurs et les avantages qui leur ont été conférés nous préoccupent plus spécialement. Compte tenu de l'importance des fonds publics utilisés par la SONACC pour maintenir ses activités et des difficultés qu'elle a éprouvées sur le plan financier, la manière d'agir de ses décideurs a été pour le moins étonnante.

Rémunération et avantages concernant les dirigeants

81. Nos travaux indiquent que, pour certains dirigeants, le salaire à l'embauche, le boni annuel pouvant être versé et, parfois, les objectifs à atteindre pour y avoir droit ont été formellement spécifiés dans leur contrat de travail. Pour les autres, aucune mesure n'a été prise afin de déterminer à l'avance les paramètres ayant trait au salaire, à la progression salariale et au boni. En l'absence de règles claires à cet égard, les décisions étaient prises par le CA, le président de la Société ou par le vice-président exécutif.

82. Précisons que nous avons analysé les dossiers de 11 dirigeants qui ont été en poste au cours de la période visée; 4 d'entre eux avaient signé un contrat de travail. De façon générale, aucun rapport d'évaluation quant à la performance de ces personnes n'appuyait les augmentations salariales et les bonis qui leur ont été accordés. Au surplus, la SONACC n'a pas été en mesure de retracer 4 dossiers relatifs à ses dirigeants alors que d'autres étaient incomplets.

83. Nous avons constaté que des dirigeants ont bénéficié de hausses de rémunération substantielles tout en assumant les mêmes fonctions. Ainsi, six d'entre eux ont reçu, à un moment donné, une augmentation variant entre 20 et 30 p. cent de leur salaire annuel. L'exemple suivant est éloquent: une personne a vu son salaire de base monter de 90 000 à 120 000 dollars après un an de service avec un ajustement rétroactif (cinq mois); le boni annuel qu'elle pouvait toucher, soit 10 000 dollars, a également été majoré, pour s'établir à 15 p. cent de son nouveau salaire. Le tout a été autorisé par le CA.

84. La situation est similaire au chapitre des bonis. En effet, à plusieurs reprises, des sommes de 10 000 à 30 000 dollars ont été versées à ce titre à des dirigeants sans qu'un rapport d'évaluation vienne attester leur performance. Ces bonis pouvaient représenter, pour quelques-uns, jusqu'à 30 p. cent de leur rémunération annuelle. Dans un cas, le CA a décidé d'accorder à un dirigeant un boni de 20 000 dollars même s'il n'était pas satisfait de son rendement.

85. D'autre part, plusieurs dirigeants ont eu droit à une allocation pour l'utilisation d'une automobile. Pour cinq d'entre eux, cette allocation était généreuse: de 17 000 à 22 000 dollars annuellement, pour les années concernées.

Honoraires versés à d'anciens dirigeants

86. Toujours au sujet de la rémunération, nos travaux révèlent que des débours effectués par la Société à l'égard d'anciens dirigeants allaient à l'encontre des principes de saine gestion.

87. Le cas suivant permet d'illustrer notre propos. D'abord, lorsqu'elle a mis fin au lien d'emploi de l'un de ses dirigeants (dont le salaire annuel avoisinait les 100 000 dollars), la SONACC lui a versé 82 500 dollars en guise d'indemnité de départ et l'a aussitôt recruté à titre de consultant. Ensuite, dans les 24 mois qui ont suivi, cette personne a reçu des honoraires totalisant plus de 350 000 dollars pour effectuer des travaux reliés à ses anciennes fonctions, dont 7 500 dollars renvoyaient à des « honoraires de disponibilité ».

88. Par ailleurs, en parcourant les procès-verbaux, nous avons noté que le CA a décidé d'attribuer une indemnité de départ à un dirigeant faisant l'objet d'un prêt de service, puisqu'il travaillait pour une entité du secteur public québécois. Cependant, comme cette personne faisait toujours partie de l'effectif du gouvernement, elle ne pouvait recevoir une telle indemnité. Lorsque ce dirigeant

a pris sa retraite du gouvernement, son indemnité lui a été payée par l'intermédiaire d'un contrat de consultation d'un an, dont la valeur se chiffrait à plus de 60 000 dollars, à raison de 5 260 dollars par mois pour un maximum de 20 heures de travail, ce qui correspondait à un taux horaire minimal de 263 dollars. Qui plus est, les factures produites à cet égard – qui devaient, selon le contrat, être détaillées – ne précisaient pas le travail effectué ni le nombre d'heures travaillées, seule la mention « honoraires de consultation » y apparaissant.

Prime spéciale d'appréciation

89. En juin 2006, soit peu de temps avant la signature de la convention de vente d'actifs officialisant le transfert des hippodromes, le CA a, par résolution, converti l'indemnité de départ à laquelle avaient droit trois dirigeants en prime d'appréciation payable immédiatement. Il était précisé dans le libellé de cette résolution que les bénéficiaires n'auraient pas à rembourser la prime en question dans l'éventualité d'une démission, d'un décès ou de quelque forme de départ, volontaire ou non. Toutefois, dans le cas où la SONACC cesserait ses activités ou déciderait de mettre fin au lien d'emploi, cette prime serait déduite du montant de l'indemnité de départ à laquelle ils auraient droit.

90. Au total, 260 371 dollars ont été versés à ces dirigeants, qui ont touché respectivement 148 485, 86 680 et 25 206 dollars. Les personnes visées ont quitté la SONACC entre juin et novembre 2006.

91. En ce qui a trait au montant de 148 485 dollars reçu par un des dirigeants, nous considérons qu'il a été surévalué de 7 200 dollars en raison d'une estimation erronée de ses jours de vacances. Au surplus, lorsque cette personne a quitté la Société, une somme de près de 18 500 dollars lui a été indûment versée à cause d'une erreur concernant les jours de vacances accumulés à lui payer.

92. Cette situation s'explique par le fait que les contrôles relatifs au suivi des vacances accumulées pour les dirigeants étaient insuffisants. Pour certains, il a été difficile de valider le solde des vacances figurant dans leur banque; pour d'autres, elles ne s'accumulaient pas toujours au rythme prévu par leur contrat de travail. Signalons que les vacances annuelles étaient entièrement attribuées dès le début de l'année.

Frais de déplacement et de représentation

93. Les contrats de travail de certains dirigeants contenaient une clause stipulant que le remboursement des frais de déplacement et de représentation devait se faire en veillant au respect de la directive du Conseil du trésor en la matière. Cette directive, qui vise les cadres supérieurs et le personnel de direction, prévoit que « les frais de repas supportés lors d'un déplacement à l'intérieur du Québec sont remboursés selon les frais réels (raisonnables), sur présentation de pièces

justificatives et sur autorisation du sous-ministre ou du dirigeant d'organisme ou de la personne qu'il désigne; à défaut d'une telle autorisation ou des pièces justificatives, le remboursement est effectué selon les taux prévus à la directive 5-74 ». Pour les autres dirigeants, aucune politique n'encadrait le remboursement des frais de cet ordre qu'ils engageaient dans le cadre de leurs fonctions.

94. À cet égard, nous avons examiné les remboursements effectués par la SONACC concernant des dépenses rattachées à 14 dirigeants.

95. Nos travaux font ressortir que les demandes étaient, la plupart du temps, accompagnées de pièces justificatives. Cependant, les explications fournies ne suffisaient pas toujours à établir le lien avec les activités de la Société; il manquait, entre autres, le nom des invités et l'organisation qu'ils représentaient ainsi que la raison de l'activité. Par ailleurs, à plusieurs reprises, aucun supérieur n'a autorisé la demande de remboursement.

96. Nous avons ventilé l'ensemble des débours analysés en trois catégories. La première, appelée « frais justifiés », recouvre ceux que nous avons jugés nécessaires, eu égard notamment à la nature de l'activité, et suffisamment documentés. Sous la rubrique des « frais injustifiés », nous avons regroupé des dépenses qui n'auraient pas dû être remboursées, puisque nous considérons qu'elles ont été engagées à des fins personnelles, par exemple des repas pris avec d'autres dirigeants de la Société sans justification. Le troisième bloc renvoie aux « frais insuffisamment motivés », c'est-à-dire les dépenses pour lesquelles l'information obtenue ne permet pas de déterminer si elles ont été engagées dans le cadre des fonctions des dirigeants. Sont aussi incluses dans cette catégorie les dépenses pour lesquelles aucune pièce justificative ou preuve de paiement n'a été produite.

97. Le tableau 5 présente le résultat de notre analyse concernant les frais remboursés par la SONACC et ses filiales à 14 dirigeants.

TABLEAU 5

FRAIS REMBOURSÉS À 14 DIRIGEANTS DE 1999 À 2005 (en dollars)

	Frais justifiés	Frais injustifiés	Frais insuffisamment motivés	Total
Repas	65 059	39 273	53 025	**157 357**
Déplacement	170 032	39 920	66 101	**276 053**
Hébergement	77 021	2 867	13 382	**93 270**
Autres dépenses	81 866	14 790	48 289	**144 945**
Avances	–	–	66 978	**66 978**
Total	**393 978**	**96 850**	**247 775**	**738 603**
	53 %	**13 %**	**34 %**	

98. Des demandes concernant des débours se montant à près de 395 000 dollars (incluant 158 000 dollars de frais considérés comme justifiés) n'ont jamais été approuvées par un supérieur, même si pour deux dirigeants, le paiement était souvent effectué sur présentation d'un relevé de carte de crédit, sans plus d'explications.

99. Un cas a particulièrement attiré notre attention. Au cours des 28 mois où il a été à l'emploi de la SONACC, un dirigeant s'est fait verser 153 000 dollars à titre d'avances ou de remboursements de frais de déplacement et de représentation. Sur l'ensemble des dépenses remboursées, 93 000 dollars se rapportent à des frais injustifiés ou insuffisamment motivés. Parmi les frais insuffisamment motivés, notons la location d'un avion pour un déplacement aux États-Unis, au coût de 12 000 dollars. De plus, la SONACC n'a pu nous fournir de preuve que le solde des avances, qui se chiffrait à 22 000 dollars lors de son départ de la Société, avait effectivement été remboursé.

Respect des règles fiscales

100. Dans le cours de ses activités, la Société doit bien entendu se conformer aux règles fiscales. Elle doit notamment s'assurer que les avantages imposables, comme l'allocation pour l'utilisation d'une automobile, sont déclarés et que les retenues à la source sont effectuées puis acheminées aux autorités compétentes.

101. Or, nous avons relevé des situations où la SONACC a contrevenu à la réglementation en matière d'impôt.

102. Par exemple, elle a versé 37 000 dollars à un dirigeant, à titre de boni et d'indemnité de départ, sans faire les retenues à la source requises ni inscrire ce montant sur les formulaires servant à préparer sa déclaration de revenus.

103. La Société a également payé à l'un de ses dirigeants, pendant 28 mois, les débours (20 000 dollars) ayant trait au déplacement entre son domicile et le bureau sans qu'aucun avantage imposable ne soit consigné. Un autre a fait supporter par la Société, pendant près de trois ans, des dépenses (essence et entretien) relatives à son véhicule automobile. La somme de 22 000 dollars qui lui a été versée n'a pas été prise en compte au moment de déterminer l'avantage imposable y afférent.

104. Enfin, dans un hippodrome, on avait comme pratique de rémunérer des employés occasionnels en espèces, sans produire de formulaires fiscaux ou prélever de retenues à la source. Pour chacune des deux années ayant fait l'objet de notre analyse, les paiements effectués de cette façon se sont montés à plus de 30 000 dollars.

Rémunération des administrateurs

105. La SONACC est constituée en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* (c. C-38). Conformément à cette loi, son CA a adopté, le 8 octobre 1999, une résolution afin de rétribuer ses membres pour l'exercice de leur fonction. Les documents de nomination approuvés par le ministre des Finances à l'égard des membres du CA ne font état d'aucun barème ou mécanisme de rémunération ni d'interdiction à ce chapitre.

106. Le 28 mai 2001, une résolution est venue fixer la rémunération du président. Par la suite, soit le 18 juin 2003, une nouvelle résolution révisait à la baisse la rémunération des membres du CA. Le tableau 6 en présente les modalités.

TABLEAU 6

RÉMUNÉRATION DES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION (en dollars)

	Octobre 1999	Mai 2001		Juin 2003	
	Membres	Président*	Membres	Président**	Membres
Jeton de présence	300	600	300	300	150
Rémunération de base (trimestrielle)	1 000	4 000	1 000	4 000	1 000
Allocation mensuelle de dépenses (aucune pièce justificative exigée)	s.o.	1 000	s.o.	1 000	s.o.

* La rémunération du président a été accordée, pour la période de mai 2001 à septembre 2003, à un membre qui occupait également la fonction de président et chef de direction de la Société. Un autre membre assumait la fonction de président du CA.

** À compter d'août 2004, le président a conservé sa rémunération d'administrateur au lieu d'obtenir celle de président.

107. Même si la SONACC pouvait légalement rétribuer les membres de son CA, le gouvernement n'était pas favorable à l'idée d'accorder une rémunération aux administrateurs publics à temps partiel ou d'autoriser une telle pratique. D'ailleurs, ce n'est qu'en 2006 qu'un décret a permis à six importantes sociétés d'État de rémunérer leurs administrateurs.

108. Les membres du CA de la SONACC pouvaient également se faire rembourser les frais de déplacement et de représentation qu'ils engageaient pour s'acquitter de leur tâche; aucune politique n'encadrait cette pratique.

109. Les sommes obtenues à ce chapitre ont été variables selon les administrateurs; l'un d'entre eux (M. Richard Berthiaume) a renoncé à toute rémunération et n'a réclamé aucun remboursement concernant des frais de déplacement ou de représentation; un autre (M. Gilles Blondeau) a renoncé aussi à sa rémunération; enfin, trois administrateurs (MM. Raymond Lemay, Gilles Dubreuil et Jean Richard) n'ont produit aucune demande pour que leurs frais (déplacement ou représentation) soient supportés par la Société. Le tableau 7 présente l'ensemble des sommes versées aux administrateurs de la SONACC pendant la période visée par nos travaux.

TABLEAU 7

SOMMES VERSÉES AUX ADMINISTRATEURS (en dollars)

	Rémunération	Remboursement de frais (déplacement, représentation ou autres frais)	Total	Nombre d'administrateurs en poste (au 31 décembre)
1999 (4 mois)	8200	33773	41973	9
2000	45900	72399	118299	9
2001	86467	80609	167076	9
2002	116500	74095	190595	9
2003	102627	53459	156086	7
2004	52500	21207	73707	6
2005	18100	1283	19383	5
2006 (6 mois)	13800	131	13931	5
Total	**444094**	**336956***	**781050**	

* Cette somme inclut 81600 dollars pour la location, pendant près de quatre ans, d'un appartement de fonction à Montréal destiné au président et chef de direction de la Société, qui était également l'un de ses administrateurs.

110. Nous avons examiné les demandes soumises par les administrateurs ainsi que les motifs pouvant donner lieu à l'attribution d'une rémunération ou au remboursement des frais engagés par ceux-ci. Nos travaux font ressortir certaines pratiques discutables à ce propos.

111. Ainsi, des remboursements totalisant 36000 dollars ont été accordés à des administrateurs à titre de frais de représentation pour des repas pris alors qu'ils étaient seuls, avec d'autres membres du CA ou avec des dirigeants de la Société, et ce, même si aucune justification n'était consignée dans les demandes visées.

112. Par ailleurs, un des administrateurs a obtenu 42750 dollars en guise de jetons de présence pour des activités de représentation, telles que des tournois de golf, des repas d'affaires et des évènements organisés par la SONACC.

113. Enfin, un montant de 20000 dollars a été versé, à titre de jetons de présence ou de remboursements de frais de déplacement, à quelques administrateurs pour des réunions ou des évènements particuliers. Or, nous n'avons retracé aucun document démontrant que ces activités ont eu lieu.

114. Force est de conclure que, tout comme pour les dirigeants, il y a eu un manque de rigueur quant aux sommes versées aux administrateurs, notamment à l'égard des frais de représentation.

Processus de privatisation des hippodromes

115. En juin 2005, le gouvernement a annoncé la mise en place d'un comité indépendant, responsable de procéder à un appel public de propositions en vue de privatiser la gestion des hippodromes et du réseau Hippo Club. Il décidait alors de confier à un promoteur privé la relance de l'industrie des courses de chevaux, en déclin depuis plusieurs années. Le mandat de ce comité consistait notamment à mettre en œuvre un processus public et transparent d'appel de propositions de même qu'à évaluer les projets soumis.

116. À la fin de ce processus de sélection, le comité devait recommander le proposant le plus susceptible de faire évoluer positivement l'industrie à long terme pour en assurer la pérennité.

117. Le MFQ, en s'inspirant de la décision ministérielle, a déterminé des paramètres jugés impératifs. Le comité, en plus de tenir compte des incidences possibles sur l'avenir des circuits régionaux, devait les intégrer dans l'appel de propositions. Voici ces paramètres, tels qu'ils sont énoncés dans la documentation que nous avons consultée :

- Obligation pour le proposant de s'engager à maintenir en opération, pour une période minimale de trois ans[6], l'ensemble des quatre hippodromes ;
- Garantir un montant annuel de bourses permettant de maintenir des activités d'élevage au Québec pendant une période minimale de cinq ans ;
- Nécessité de prévoir des pénalités en cas de non-respect par le proposant des engagements pris en matière de bourses pour la période de cinq ans ainsi qu'en matière d'investissement ;
- Limite de 1 900 appareils de loterie vidéo devant être localisés dans des salons de jeux associés aux hippodromes et pour lesquels un montant de 22 p. cent des revenus serait versé au proposant retenu.

118. Le ministre des Finances a désigné deux membres de ce comité pour assurer la transparence et l'objectivité du processus de sélection. Il a demandé à la SONACC et à une autre société d'État, qui était partie prenante dans la transaction, de choisir chacune un autre membre. Ainsi, deux personnes provenaient du secteur privé et n'avaient aucun intérêt dans l'industrie des courses de chevaux. Précisons que la SONACC a désigné le président de son CA alors que la société d'État a désigné l'un de ses dirigeants, compte tenu de ses fonctions et de sa connaissance du secteur. Le MFQ a également délégué au groupe un observateur. De plus, un expert-conseil a été chargé de coordonner l'ensemble du processus et de procéder à l'analyse financière des propositions reçues. Enfin, le comité s'est adjoint un conseiller juridique, qui l'a accompagné tout au long de ses travaux.

6. Dans l'appel de propositions, cette période minimale est passée de trois à cinq ans.

119. Le 13 août 2005, le comité rendait publics les documents d'appel de propositions pour renseigner les acquéreurs potentiels sur la nature de la transaction et leur faire connaître les éléments à prendre en considération dans l'élaboration de leur offre. Il y précisait également les paramètres essentiels qu'il fallait retrouver dans les propositions afin que le comité puisse en faire une analyse comparative, et ce, dans l'objectif d'une démarche transparente et équitable.

120. Cette étape était la première de celles prévues dans le cadre du processus mis en branle par le comité indépendant. Le tableau 8 indique ces étapes ainsi que les échéances qui y étaient associées.

TABLEAU 8

ÉTAPES DU PROCESSUS DE PRIVATISATION

	Échéance
Publication de l'appel de propositions	13 août 2005
Confirmation écrite par les acquéreurs potentiels de leur intérêt	2 septembre 2005
Séance d'information pour les acquéreurs potentiels	14 septembre 2005
Période de vérification diligente	15 septembre au 7 octobre 2005
Dépôt des propositions	13 octobre 2005
Rapport du comité indépendant	11 novembre 2005
Mise en place du comité de négociation	14 novembre 2005
Rapport du comité de négociation – entente de principe	28 novembre 2005
Approbation de l'entente de principe par le Conseil des ministres	14 décembre 2005
Signature de la convention de vente d'actifs	17 août 2006
Approbation par le Conseil des ministres de décrets découlant de la convention de vente	3 novembre 2006

Conformité du processus

121. Nous voulions nous assurer que le processus chapeauté par le comité indépendant s'est déroulé conformément aux paramètres définis par le gouvernement et selon les étapes que le comité s'était données. Nous voulions également vérifier si les instructions et les directives publiées dans la documentation relative à l'appel de propositions ont été respectées durant tout le processus.

122. Il est à noter que le processus en cause n'était pas soumis aux règles gouvernementales généralement applicables en matière d'appel d'offres, puisqu'il s'agissait d'une vente et non d'une transaction visant l'acquisition de biens et services. Cela dit, le gouvernement a décidé de recourir à un appel public de propositions par souci de transparence.

123. Le processus comportait quelques particularités; il prévoyait notamment deux phases distinctes pour mener au choix final de l'acheteur. Dans un premier temps, le comité devait, après avoir évalué les diverses propositions reçues, sélectionner le ou les meilleurs proposants avec qui entreprendre des négociations. Dans un deuxième temps, une période de négociations était prévue, avec un ou plusieurs proposants, en vue de conclure une entente de principe donnant lieu au transfert de la gestion des hippodromes.

124. Ces négociations devaient toutefois se tenir à un moment bien précis du processus. En fait, aucune modification ne pouvait être apportée aux propositions avant le dépôt du rapport préliminaire du comité indépendant, qui a eu lieu le 11 novembre 2005.

125. Nos travaux indiquent que le contenu des documents d'appel de propositions a satisfait aux paramètres définis par le gouvernement et que, pour l'essentiel, le processus s'est déroulé suivant ce qui avait été prévu, toutes les étapes requises ainsi que leur date butoir ayant été respectées, de même que les instructions et les directives publiées dans l'appel de propositions.

Saine gestion du processus

126. Bien que le processus de privatisation ait été conforme aux paramètres gouvernementaux et aux exigences présentés dans les documents relatifs à l'appel de propositions, nous en avons analysé les différentes étapes pour établir dans quelle mesure elles avaient fait l'objet d'une saine gestion. Nous voulions nous assurer que le comité avait agi avec indépendance et transparence et que les proposants avaient été traités de façon équitable.

127. Nos travaux nous amènent à conclure que le processus de privatisation comportait des lacunes quant aux principes de saine gestion. En effet, à certaines étapes, nous avons constaté des manquements allant à l'encontre des principes de transparence et d'indépendance.

Appel de propositions

128. Des actions du comité s'inscrivaient dans un objectif de transparence. Ainsi, les critères d'évaluation ont été adoptés avant l'analyse des propositions et des procédures ont été élaborées pour que chaque acquéreur potentiel reçoive la même information. Pour ce faire, une salle affectée à la vérification diligente, qui contenait l'ensemble des documents à consulter, a été mise à la disposition des intéressés. Toute demande d'information additionnelle devait être faite par écrit et les réponses étaient envoyées à tous les promoteurs.

129. Par ailleurs, afin de garantir la transparence d'un processus d'appel de propositions, une pratique courante consiste à transmettre aux proposants éventuels la liste des critères d'évaluation que l'on compte appliquer et souvent, quand la transaction concerne le gouvernement, les pointages qui y sont associés.

130. La lecture des documents à l'origine du processus de privatisation de même que du premier projet d'appel de propositions a fait ressortir que cette pratique avait été examinée tant par le gouvernement que par le comité. Toutefois, même si la transmission de ces critères aux proposants aurait favorisé la transparence, le comité a choisi de ne pas procéder ainsi.

Analyse des propositions

131. L'appel de propositions définissait le cadre de référence qui serait appliqué pour effectuer l'analyse des offres. Sur la base des exigences formulées aux intéressés, le comité devait pouvoir sélectionner le ou les proposants avec qui il entamerait les négociations.

132. Pour ce faire, le comité a élaboré une grille d'évaluation comportant cinq critères auxquels une note maximale était rattachée. De plus, chaque catégorie de critères a été subdivisée en sous-critères; le comité n'a pu nous fournir la pondération qui leur aurait été attribuée.

133. En date du 13 octobre 2005, cinq promoteurs avaient soumis des propositions au comité. Quatre dossiers ont fait l'objet d'une évaluation tandis qu'un autre a été rejeté parce qu'on a jugé que cette proposition n'était pas conforme aux exigences fixées.

134. Les membres du comité nous ont mentionné qu'ils avaient évalué les propositions de la manière suivante: ils ont d'abord formulé et mis en commun tous leurs commentaires, puis donné une note globale pour chaque sous-critère, sur la base de ces discussions.

135. Toutefois, le comité n'a produit aucun document officiel pour justifier le pointage accordé à chacune des propositions et appuyer ses conclusions; seule la note finale par critère, consignée dans les procès-verbaux, fait foi de l'évaluation des propositions. Nous avons retracé un document qui présentait les pointages finaux ainsi que des informations relatives à chacun des proposants. Ces informations étaient parfois incomplètes, voire contradictoires. Selon le comité, il s'agissait uniquement d'un document de travail préparé par le coordonnateur et, par conséquent, il n'a pu être utilisé aux fins de notre vérification.

136. Faute de documentation, il nous a été impossible d'apprécier la qualité de l'évaluation des propositions, ce qui ne répond pas au principe de transparence.

137. Par ailleurs, les analyses qui ont été préparées afin d'aider le comité à mener à bien ses travaux d'évaluation soulèvent des questions en matière de suffisance et de pertinence. Même si les propositions contenaient de nombreuses données financières ainsi que des formules complexes de progression concernant la valeur des bourses, l'évaluation a reposé sur une analyse financière sommaire, particulièrement à l'égard des bourses. En effet, une analyse a comparé le montant des bourses annoncées sans égard aux différentes hypothèses apparaissant dans les

propositions, ce qui diminue la pertinence de cet exercice. Au surplus, une autre analyse ayant trait à la progression des bourses ne portait pas sur l'ensemble des offres, mais uniquement sur deux d'entre elles.

Indépendance du comité

138. Une des premières actions du comité indépendant a consisté à se doter d'un code d'éthique. Les règles qui y sont énoncées constituaient des exigences que tous les membres étaient tenus de respecter. Leur but était d'encadrer la conduite de ceux-ci, principalement au regard des relations et des communications avec d'éventuels proposants; l'équité et la transparence du comité en dépendaient. Le code spécifiait notamment que chacun était responsable d'assurer l'absence de conflit entre son intérêt personnel et ses fonctions au sein du comité. Le cas échéant, le membre concerné était tenu de communiquer par écrit au président du comité, ou de demander que soient consignées au procès-verbal de la prochaine réunion, la nature et l'importance de son intérêt.

139. En pareilles circonstances, le président du comité était responsable de déterminer la ligne de conduite à suivre pour respecter les principes directeurs énoncés dans le code d'éthique. De plus, les membres devaient agir selon le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, puisque le comité était un organisme du gouvernement. Ce règlement spécifie notamment qu'une personne doit éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et les obligations de ses fonctions.

140. Dès le début du processus de privatisation, il a été convenu que les membres du comité contacteraient des promoteurs potentiels afin de solliciter le plus grand nombre possible de propositions. Le 24 août 2005, un membre a déclaré aux autres qu'un des promoteurs qu'il joindrait était une connaissance personnelle. Il a alors affirmé n'avoir aucun lien financier avec la personne concernée ou ses compagnies. Conformément au code d'éthique du comité, cette déclaration a été inscrite au procès-verbal.

141. Le 17 octobre 2005, soit peu de temps après le dépôt des propositions, la même personne a fait une nouvelle déclaration d'intérêt, cette fois adressée à son employeur. Elle y mentionnait son lien d'amitié avec ce promoteur et faisait état d'une mesure de sauvegarde « de façon à éviter toute fausse perception chez toutes les instances impliquées dans ce dossier ». La mesure en question consistait à se faire assister d'un collègue pour analyser les propositions. Ce collègue nous a confirmé qu'il avait examiné plus spécifiquement la proposition d'AHQ. Toutefois, les procès-verbaux n'indiquent pas que cette mesure a été communiquée au président du comité. Ce collègue n'a pas participé aux réunions pendant lesquelles le comité a évalué les propositions.

142. Avec l'accord du président, le membre concerné a continué de participer aux travaux du comité. Tous les membres nous ont affirmé que, pour chaque proposition, il y avait eu peu d'écart entre le pointage attribué par chacun et qu'ils avaient été unanimes quant au choix final du proposant. De plus, le membre concerné se serait abstenu de contribuer au pointage de celui-ci et il se serait toujours exprimé en dernier pour les autres propositions. Nous n'avons retracé aucune mention de cette abstention dans les procès-verbaux du comité. Au bout du compte, c'est la proposition du promoteur visé par la déclaration d'intérêt qui a été retenue.

143. Dans ces circonstances, le fait pour le membre en question de continuer à participer aux travaux du comité allait à l'encontre du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics ainsi que du code d'éthique de la société qu'il représentait. À notre avis, cette situation aurait dû être évitée afin de préserver l'indépendance du comité.

Négociations avec le proposant retenu

144. L'appel de propositions indiquait la possibilité qu'il y ait des négociations avec un ou plusieurs proposants. Celles-ci devaient se tenir au terme de l'évaluation des dossiers, soit après le dépôt du rapport du comité indépendant (datant du 11 novembre 2005).

145. Les négociations ont mené à une proposition modifiée, qui contenait de nouvelles obligations de part et d'autre. Une lettre d'engagement signée le 28 novembre 2005 est venue concrétiser cette entente de principe entre les parties, avec l'accord de la SONACC. Les négociations se sont toutefois poursuivies jusqu'au 17 août 2006, date de la signature de la convention de vente. Des décrets découlant de cette convention ont été entérinés par le Conseil des ministres le 3 novembre suivant.

146. Le tableau 9 résume les principaux éléments qui ont été négociés entre les parties ainsi que leurs répercussions financières, lorsqu'il était possible de les calculer. Ces éléments ont été recensés à partir de la convention de vente signée le 17 août 2006.

TABLEAU 9

SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS NÉGOCIÉS ENTRE LES PARTIES

Élément	Explication	Impact (en dollars)
	CONCESSIONS ACCORDÉES À AHQ	
Taxe sur le pari mutuel	Un retour de la taxe sur le pari mutuel est maintenu pour une période de cinq ans.	38 400 000
Prix d'achat	Le prix d'achat des actifs visés est diminué, passant de 6,7 millions à 1 million de dollars.	5 700 000
Investissements qualifiés*	Un rendement est calculé sur des investissements non qualifiés de 5,7 millions de dollars (voir l'élément précédent).	474 000 (par année)
Employés	L'acquéreur ne supporte pas le coût des vacances accumulées par les employés de la SONACC à la date d'entrée en vigueur de la transaction.	786 000**
	CONCESSIONS ACCORDÉES PAR AHQ	
Bourses pour la période de transition	Le montant minimum des bourses versées pendant la période transitoire de deux ans est augmenté.	19 600 000
Environnement	AHQ supporte les premiers 150 000 dollars du coût de la décontamination des actifs visés pour les hippodromes de Québec et de Trois-Rivières.	150 000
Franchise	AHQ s'engage à supporter le montant des réclamations formulées en vertu de l'article sur les indemnisations (excluant les réclamations environnementales) jusqu'à un maximum de 100 000 dollars.	100 000
Répartition des coûts reliés aux aires communes	Bien qu'il soit présumé que Loto-Québec utilisera davantage les espaces de stationnement, les coûts d'acquisition ou de construction et tous ceux qui touchent l'entretien, le maintien et la sécurité des stationnements seront partagés également entre les parties.	Impossible à estimer
Investissements qualifiés*	La convention de vente restreint la nature des investissements qualifiés par l'exclusion de certains investissements ou par la déduction du pourcentage attribué.	Impossible à estimer

* Il s'agit d'investissements reliés aux courses de chevaux, tels qu'ils sont définis dans la convention de vente.

** Ce montant est estimé à partir des données de la Société en date du 31 août 2006.

147. En plus des éléments mentionnés dans le tableau 9, AHQ s'est vu accorder, à certaines conditions, une option de renouvellement de 10 ans, au taux du marché, du paiement garanti sur les revenus des ALV au-delà de la période de 15 ans figurant dans l'appel de propositions.

148. En ce qui concerne le retour de la taxe sur le pari mutuel, l'appel de propositions était muet à cet égard. Lors de la rencontre du 14 septembre 2005, il avait été indiqué qu'il n'y aurait plus de retour de perception de la taxe provinciale. Toutefois, tous les promoteurs ont pris en considération cette aide financière lorsqu'ils ont élaboré leur proposition. Le MFQ a consenti à ce que cet élément devienne un point de négociation dans le cadre des pourparlers entamés par la suite.

149. Nos travaux indiquent que les négociations ont été menées en tenant compte des paramètres énoncés dans l'appel de propositions. L'entente de principe qui a suivi a elle aussi respecté ces paramètres et toutes les clauses convenues à cette étape ont été reprises dans la convention de vente d'actifs.

150. Enfin, il y a eu plusieurs échanges concernant le fait que la formule d'établissement des bourses d'AHQ aurait été modifiée entre la conclusion de l'entente de principe et la signature de la convention de vente. Le problème résultait d'interprétations divergentes de la part des membres du comité en raison de l'imprécision d'une composante de cette formule. À notre avis, les précisions apportées après l'entente de principe du 28 novembre ne constituaient pas des modifications.

Aide gouvernementale

151. Selon l'appel de propositions, la prise en charge des hippodromes par un promoteur privé serait assortie d'une aide financière de la part du gouvernement. En effet, il y était spécifié qu'un montant correspondant à 22 p. cent des revenus générés par 1 900 ALV serait versé annuellement au promoteur. Cette somme s'apparente aux fonds que le gouvernement accordait antérieurement à la SONACC pour l'exploitation de ses 430 ALV, sauf que Loto-Québec exploitera les salons de jeux où seront installés la quasi-totalité des appareils et supportera les investissements initiaux de même que les frais d'exploitation y afférents; auparavant, la SONACC devait couvrir elle-même les frais d'exploitation.

152. En nous fondant sur les revenus moyens générés en 2004-2005 par les ALV au Québec, nous estimons que le promoteur pourrait toucher environ 36 millions de dollars par année. Le tableau 10 détaille et cumule l'aide financière accordée par l'État à l'industrie des courses de chevaux avant et après la transaction avec AHQ.

TABLEAU 10

AIDE GOUVERNEMENTALE ACCORDÉE AVANT ET APRÈS LA TRANSACTION (en millions de dollars)

	Avant (430 ALV)				Après (1 900 ALV)				
Aide financière	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**1re année**	**2e année**	**3e année**	**4e année**	**5e année**
Retour de la taxe sur le pari mutuel	39,5*	13,3	13,2	13,1	13,2	13,2	4,0	4,0	4,0
Revenus générés par les ALV (22 p. cent)	11,4**	11,7**	11,3**	11,5**	36,1***	36,1***	36,1***	36,1***	36,1***
Total	**50,9**	**25,0**	**24,5**	**24,6**	**49,3**	**49,3**	**40,1**	**40,1**	**40,1**

* Cette somme inclut 25,2 millions de dollars versés par le gouvernement à titre d'aide à la relance.

** Il s'agit du montant brut de la commission versée par Loto-Québec, qui ne prend pas en compte les frais que la SONACC devait supporter concernant l'exploitation de ses appareils.

*** Nous avons estimé l'aide gouvernementale pour 1 900 ALV en nous fondant sur la moyenne provinciale des revenus générés par ces appareils en 2004-2005, soit 1 660 dollars par semaine chacun. Ce montant est calculé selon l'hypothèse qu'AHQ percevrait les revenus visés dès le début de l'année.

153. Le montant de 36 millions de dollars, lié au respect des engagements pris par le promoteur en matière d'investissements, s'ajoute au maintien du retour de la taxe sur le pari mutuel pour une période de cinq ans. Cet élément, qui découle de négociations avec le proposant retenu, est conditionnel au respect de ses engagements en matière de bourses.

154. **Résumé des commentaires de la Société**

La SONACC n'a formulé aucun commentaire particulier à l'égard du rapport du Vérificateur général et elle endosse sans réserve les commentaires du comité indépendant.

155. **Résumé des commentaires du comité indépendant**

« **Appel de propositions.** La décision du comité indépendant de ne pas rendre publique la grille d'évaluation ainsi que la pondération attribuée par le comité indépendant pour chacun des critères d'évaluation s'appuie sur divers éléments. D'abord, le document d'appel de propositions était très explicite quant aux critères d'évaluation. De plus, la rencontre du 14 septembre 2005 a permis aux membres du comité indépendant de fournir de plus amples explications à ce sujet à tous les proposants et à leurs représentants, et ce, à leur entière satisfaction. »

156. **Réaction aux commentaires du comité indépendant**

La diffusion aux intéressés des critères d'évaluation et de leur pondération est reconnue comme une pratique de saine gestion.

157. **Résumé des commentaires du comité indépendant (suite)**

« **Analyse des propositions.** Le comité indépendant tient à confirmer le processus qu'il a suivi à l'égard de l'évaluation de chacune des propositions reçues. Dans un premier temps et préalablement au dépôt des propositions, les membres du comité indépendant ont élaboré et adopté, le 24 août 2005, une grille d'évaluation fondée sur les principaux paramètres énoncés au document d'appel de propositions. Suite à la réception des propositions, chaque membre du comité indépendant a procédé individuellement à l'analyse des propositions en utilisant cette grille d'évaluation. Par la suite, lors de la réunion du comité indépendant des 19 et 20 octobre 2005, les membres du comité indépendant ont procédé à une analyse approfondie de chaque proposition. Après discussions, et par consensus, les membres du comité indépendant ont complété la grille d'évaluation pour chacune des propositions en attribuant un pointage pour chacun des sous-critères prévus à la grille d'évaluation, sauf quant à la proposition d'Attractions Hippiques à l'égard de laquelle un membre du comité indépendant s'est abstenu de contribuer au pointage. Finalement, le pointage final pour chaque critère d'évaluation de chaque proposition a été consigné au procès-verbal de cette réunion (19 et 20 octobre 2005) du comité indépendant.

« Nous reconnaissons qu'il n'y a pas de document écrit indiquant le détail du pointage pour chacun des sous-critères d'évaluation. Cet exercice a été fait au tableau, dans une salle de conférence, et seuls les sous-totaux pour chacun des critères ont été consignés aux procès-verbaux.

« En conséquence, nous considérons que le commentaire portant sur l'évaluation des propositions ne reflète pas adéquatement le processus suivi par le comité indépendant, les documents fournis et les représentations effectuées. »

158. **Réaction aux commentaires du comité indépendant (suite)**

Nous concluons, à la lumière des remarques du comité, que celui-ci ne conteste pas la description du processus présentée dans notre rapport. Par ailleurs, le comité n'a pu nous fournir de documents venant appuyer ses propos au regard de l'évaluation.

159. **Résumé des commentaires du comité indépendant (suite)**

« **Indépendance du comité.** À la suite de la divulgation du 24 août 2005, les membres du comité indépendant, après délibérations notamment quant à la nature de la relation du membre concerné avec un proposant, en sont arrivés à la conclusion que cette situation n'en n'était pas une de conflit d'intérêts susceptible de faire en sorte que ce membre du comité indépendant soit dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et les obligations découlant de ses fonctions à titre de membre du comité indépendant. En effet, il est apparu évident aux membres du comité indépendant que ce membre ne pourrait retirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou autre en raison de cette situation et que la situation dénoncée ne constituait pas une situation de conflit d'intérêts ou, pour une personne bien informée, pour reprendre l'expression de la jurisprudence, une situation d'apparence de conflit d'intérêts.

« De plus, le président du comité indépendant a consulté l'aviseur légal et secrétaire du comité indépendant relativement à cette question et, par la suite, cette dénonciation a été consignée au procès-verbal de la réunion du 24 août 2005 du comité indépendant. De par cette dénonciation, chacun des membres était formellement avisé de cette situation. Par précaution additionnelle, le membre en question s'est abstenu de formuler tout pointage relatif à la proposition d'Attractions Hippiques.

« Le membre concerné a également informé le comité indépendant qu'il avait avisé son employeur de la situation.

« Nous considérons que le Vérificateur général du Québec ne doit pas, a posteriori, remettre en question le jugement et la décision des membres du comité indépendant à l'égard de cette situation à moins que les membres du comité indépendant n'aient commis une erreur grossière et manifeste, ce qui, respectueusement soumis, n'est pas le cas. De plus, nous croyons que la décision du comité indépendant à l'égard de cette situation est en tous points conforme avec les modalités du code d'éthique adopté par le comité indépendant ainsi qu'avec les modalités applicables du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics.

« Le comité indépendant ne partage pas l'opinion du Vérificateur général du Québec, d'autant plus qu'aucun élément factuel n'indique qu'il y ait eu un manquement à l'impartialité et à l'indépendance des membres du comité indépendant dans la conduite du processus de privatisation.

« Nous pouvons accepter aujourd'hui, qu'en rétrospective et idéalement, il aurait été possible d'éviter cette situation. Mais le fait d'admettre aujourd'hui que la situation aurait pu être gérée différemment ne remet pas en question la validité de la décision prise par le comité indépendant à l'époque. L'absence du mieux n'entache pas le bien. »

160. **Réaction aux commentaires du comité indépendant (suite)**

La notion de conflit d'intérêts inclut toute situation où il existe une situation de conflit potentiel, une possibilité réelle que l'intérêt personnel, qu'il soit pécuniaire ou moral, soit préféré à l'intérêt public. Il n'est pas nécessaire que le membre ait réellement profité de sa charge pour servir ses intérêts ou qu'il ait contrevenu aux intérêts du comité. Le risque que cela se produise est suffisant puisqu'il peut mettre en cause la crédibilité du comité.

Compte tenu du principe d'indépendance souhaité par le gouvernement, nous sommes toujours d'avis que la situation relative à ce membre aurait dû être évitée.

161. **Résumé des commentaires du comité indépendant (suite)**

« **Conclusion.** Nous sommes d'avis que le jugement que vous portez sur le processus de privatisation sous la responsabilité du comité indépendant ne rend pas justice à la rigueur des travaux du comité indépendant, à l'intégrité de ses membres et aux résultats obtenus par le comité indépendant qui sont en tous points conformes à l'énoncé des objectifs que l'on retrouve dans le rapport.

« Votre conclusion nous apparaît disproportionnée par rapport aux éléments que vous avez soulevés dans votre rapport suite à la vérification du processus très complexe que représentait la privatisation des hippodromes et des Hippo Clubs de la SONACC et ce, dans un contexte particulier. »

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer de la saine gestion des affaires de la SONACC et de ses filiales depuis le 1er septembre 1999.

Critères d'évaluation

La SONACC :

- s'est dotée d'un plan de développement et de promotion de l'industrie des courses de chevaux ;
- a utilisé les sommes versées par le gouvernement conformément aux conditions prévues ;
- a géré ses activités avec un souci d'économie, notamment en ce qui a trait à l'acquisition de biens et de services, à la gestion de son personnel et à l'entretien de ses infrastructures ;
- s'est assurée de sa conformité aux lois, règlements, directives et politiques qui régissent ses activités, notamment sa loi constitutive ;
- a rendu compte de la performance de ses activités.

Objectif de vérification

S'assurer de la conformité du processus de privatisation de la gestion des hippodromes et de sa saine gestion.

Critères d'évaluation

- Le processus d'appel de propositions s'est déroulé conformément à la décision du Conseil des ministres et aux règles gouvernementales applicables ;
- Le comité indépendant a appliqué le principe de traitement équitable des proposants tout au long du processus d'appel de propositions ;
- Le comité a fondé ses recommandations sur une analyse pertinente des propositions obtenues ;
- Les négociations avec le proposant retenu ont été menées à bien en tenant compte des paramètres établis.